

質問主意書の答弁書作成過程

Making Process of the Written Answers to Japanese Diet

博士後期課程 政治学専攻 2005年度入学

田 中 信 一 郎

TANAKA, Shinichiro

【論文要旨】

本論文は、質問主意書の答弁書作成過程及びその特徴について、関係機関へのインタビューや書簡、資料などを基にして明らかにしている。この過程は、これまで体系的に示されていない。

第一章では、時系列的に答弁過程を明らかにした。答弁書は、内閣総務官室で作成担当府省が決定され、府省担当課からのボトムアップで作成され、官房総務課や内閣法制局の審査を経て、閣議決定に向けて固められていく。

第二章では、答弁書作成過程に5つの特徴があることを示した。その過程は、政策過程のなかでも受動的かつ強制的であり、国会法によって時間的に制約され、閣議決定を要するために厳格な手続がとられ、国会議員の一存によって答弁機会が突発的に発生し、答弁書が政治見解でなく行政見解としての性格を有する。

要約すれば、質問主意書の答弁書作成過程及びその特徴とは、国会議員によって強制される行政機構総体の意思表示手続といえる。

【キーワード】 国会、質問主意書、答弁書、閣議請議、閣議決定

序論

第一章 答弁書作成過程

第二章 答弁書作成過程の特徴

結論

序 論

2004年4月2日の閣議後、坂口力厚労相は、小泉純一郎首相と細田博之官房長官を交えて、質問主意書の取り扱いについて協議した。その内容について、坂口は「質問主意書が非常に数が増えまして、膨大な資料を整理をしなくてはならないもの」があり、「省としての仕事よりも、質問主意書のことだけでもう時間をとられているというようなところもあったり」するので、「あり方というものを少し検討してもらいたい」との趣旨であったと、閣議後の記者会見で説明している¹。

この背景について、年金問題の追及に質問主意書を活用していた長妻昭衆院議員は「民主党も社会保険庁に対し、膨大な質問主意書を提出していた。そこで年金行政の実態が明らかにされると、社保庁は世間から叩かれた。彼らのなかに、質問主意書を制限したいという思いが芽生えたのだろう」と推測している²。

そして、同年8月5日の閣議後の記者会見で、細田は「行政上の阻害要因」であるとの理由で、質問主意書の制限論を唱えた³。そして「野党の猛反発を買うと、翌6日の会見では約1500ページに上る答弁書の束を会見場に持ち込んで反論した。社保庁では「土日返上で職員が徹夜で答弁書作りに追われた」例もあり、幹部からは「長妻さんを何とかしてもらいたい」との声が上っていたという⁴。細田は、答弁書を作成する作業が「エリートでない官僚」の「大変なサービス残業」になっていると述べ⁵、坂口も「(答弁書によっては)何週間も職員が土曜、日曜を返上して勤務をしている」と述べている⁶。

こうした主張に対し、長妻は「仕事が忙しくて寝る間もないと言いながら、職員は自分の省庁が大量購入する出版物の制作を手伝い、監修料の名目で謝礼を受け取って」おり、「アルバイトに精を出す間があるなら、質問に答えるべき」と反発し、官僚には「野党の質問に答えるのはサービスであり、余計な仕事との間違った意識が強い」と指摘している⁷。また、かつて政府・自民党の要職にあった鈴木宗男衆院議員も、答弁作成について「正直に事実を書けば5分で済むような簡単な作業だ。事実を隠蔽しようとするから、余計な時間と手間暇がかかる」と述べている⁸。

実際のところは、これまで質問主意書の詳細な答弁過程が十分に明らかにされてこなかったこともあり、「行政上の阻害要因」との主張やその原因、背景を検証することは難しい。

学術的に見れば、答弁過程に関するほぼ唯一の説明は、大森彌の「答弁書作成の苦勞」という短文である⁹。大森は「手続き上、質問主意書は法律と同じ扱いなので、7日間で作成することはまず物理的に不可能」と指摘している。だが、「物理的に不可能」としながら、実際には7日で作成されている。大森の短文からは一次資料に辿れないため、この説明を検証することはできない¹⁰。

そこで本論文では、質問主意書の答弁書作成過程及びその特徴について、関係機関へのインタビューや書簡、資料などを基にして明らかにする。なお、本論文では、議員の質問主意書を衆参事務局が受理してから、閣議決定された答弁書を衆参事務局が受領して、議員に答弁書を渡すまでを答弁過程の対象とし、時系列的に政策過程を明らかにする¹¹。

第一章 答弁書作成過程

一 質問主意書の受理と内閣転送（国会）¹²

国会議員が作成した質問主意書は、議員が所属する院の事務局議事部議案課質問主意書係に提出される。衆院の場合、提出された質問主意書は、決裁書（鑑）を添付して、議案課調査主幹、議案課長、議事部長、事務次長、事務総長、副議長、議長の決裁を経る。参院も同様に、決裁書を作成して、議案課長から議長までの決裁を経る。

また、衆院の場合、与野党の議院運営委員会理事（質問担当）が提出された質問を確認している。法規・先例による要件（簡明であること、資料要求でないこと、内閣以外の組織に対するものではないこと等）に即していない可能性がある場合には担当理事などにおいて協議され、さらに必要がある場合には議運理事会での協議となる。協議の結果、そのまま転送されることもあるし、質問の内容を修正した後に転送されたこともある。

衆院事務局によれば、これは2004年8月及び2006年6月の衆院議運理事会の合意に基づく措置とのことである。前者の合意に基づき、質問担当の理事が設置され、担当理事が確認する時間をとるために会期末の提出期限が設けられた。

【衆院議運理事会合意（2004年8月）】

質問主意書制度を適切に運用するため、

- ① 今後、資料要求など協議の必要のあるものは、担当理事間で協議し、さらに必要のあるものは、議運理事会で協議する。
- ② 質問主意書の提出は、会期終了日の前日までとする。

【衆院議運理事会合意（2006年6月）】

- ① 内閣は、答弁書提出後、内容に重大な変更が生じた場合、本院に対し変更内容を適切に説明すべき（内閣が対応すべき期間及び手続き等は引き続き協議）。
 - ② 質問主意書全体のあり方について、その重要性、簡明かつ短期間で処理（原則7日以内で答弁）することが想定される制度であることを踏まえ、提出者、議院運営委員会理事会、内閣は、答弁の質を確保しつつ、より円滑な制度の運用に努める。
- なお、会期末の提出については、必要な手続に要する時間を考慮し、会期終了日の2日前までとする。

他方、参院では、議運理事会などによる審査手続は特に設けられていない。審査だけでなく、議運理事などへの回覧もしていない。

そして、国会法第74条で「質問しようとするときは、議長の承認を要する」と定めるとおり、

議長承認が得られれば質問主意書が内閣へ転送されるが、両院ともに議長が質問主意書を承認しなかった例はない¹³。

議長の承認後は、質問主意書を印刷し、議長と事務総長の公印が押された表紙をつけ、衆院事務局は送付・奏上係が、参院事務局は文書係が、それぞれ国会内にある内閣総務官室¹⁴に持参し、手交する。また、院の全所属議員の文書函¹⁵に印刷した質問主意書を配布する。但し、衆院ならば衆院議員のみ、参院ならば参院議員のみに配布し、院を越えて配布することはない。

なお、議長から内閣へは、月曜日または水曜日に転送する扱いとされている¹⁶。そのため、議案課が質問主意書の提出を受理してから転送されるまで、後述のように数日かかるのが通常である。

二 答弁書担当割り振り（内閣総務官室）¹⁷

質問主意書は、内閣への正式転送前に、衆参の事務局が受理した段階で、その内容が国会内の内閣総務官室へ伝えられる。この通知は仮転送と呼ばれる。

仮転送の時点で、国会内にある内閣総務官室の職員が、質問主意書の内容を読み、質問事項を所管する、あるいは所管に近いと考えた府省を、後述するように答弁担当と仮決定する¹⁸。そして全府省の国会連絡室¹⁹にFAXで内容を送付する。複数の府省にまたがる質問や、どこが所管すべきかわかりにくい質問については、内容と担当を示す前に、職員が府省へ問い合わせることもある。

また、「内閣総理大臣の見解を問う」と言うように、質問主意書で首相を指名していても、答弁書は閣議決定を経て内閣として統一的に答弁するため、質問内容に応じて関係府省を担当とする。

但し、内容によっては、内閣官房で処理することもある。内閣官房で処理する場合は、ほとんどが内閣官房副長官補室で取り扱うが、稀にどこの所管にも属さない場合は、内閣総務官室で処理することもある²⁰。だが、たとえどれだけ首相個人に関することを問う質問であっても、首相自身や首相秘書官が作成することはない。

以上のとおり、仮転送段階で答弁書の担当府省を決定しておき、正式転送を受けてから内閣総務官室の職員が、正式な質問主意書を担当府省の国会連絡室へ持っていく。なお、内閣総務官室では府省単位で答弁書作成担当を決め、局・課単位までは定めない。また、答弁書作成作業を決めるに際しては、国会内の総務官室職員が調整に当たり、総務官室の長である内閣総務官の指示を求めることはない。また、内閣官房から作成担当府省への質問主意書の回付について、正式には内閣総理大臣の決裁事項であるが、実際は内閣総務官による専決事項であり、決裁権は内閣総務官に委ねられている²¹。つまり、国会内の総務官室職員が決定し、それを総務官が追認（決裁）している。

三 答弁書作成（府省）²²

内閣総務官室が全府省の国会連絡室へFAXで送付してくる質問主意書には、作成に責任を持つ府省名と「合議（あいぎ）」先の府省名、「メモ出し」府省名の案がそれぞれ示されている。その質問主意書は、すぐさま各府省の国会連絡室、大臣官房総務課、各局総務課（筆頭課）²³を経由して、

各課に FAX で送られてくる。なお、作成と指定されていれば、答弁原案の作成と取りまとめに責任を持つ。「合議」であれば、答弁原案へのその府省の同意が必要とされる²⁴。「メモ出し」とされていれば、答弁に関して府省の持つ情報を作成担当府省に提供する。

各課は、送付された質問主意書の担当案について、至急に検討する。もし異議がある場合は、局総務課、大臣官房総務課を通じて、送付から1時間以内に内閣総務官室に連絡することとなっている。その際、官房総務課が総務官室と折衝するため、各課は前例や覚書など担当変更を総務官室に納得してもらうための理由を明確に示さなければならない。

各府省では、1時間以内に担当の変更を申し入れることを「1時間ルール」と呼んでいる。これは、全府省の職員待機命令（禁足令）の期限と関係しており、原則として1時間以内に異議がなければ、総務官室の案どおりに担当府省が決定され、待機命令が解除される。なお、この「1時間ルール」は質問主意書に限るものではなく、首相や官房長官の国会質疑への答弁でも適用され、そのときは「1時間ルール」に加えて、3時間以内で答弁案を作成して提出することになっている。

ちなみに、内閣総務官室には各省からの出向者がおり、出身府省の利害に絡む質問については、各府省に提示する前に出身府省と内々に打ち合わせして、担当割り振り案を作成することがある。そのため、内閣総務官室に出向者を出している府省は、そうでない府省よりも有利となる。

答弁書の作成担当となった課では、通常、質問主意書に関する事項を担当している課長補佐、あるいは係長が答弁書原案を作成する。作成に際しては、必要に応じて局内や府省内の関係各課と担当者レベルで調整をする。

合議の指定があれば、指定先の他府省の担当課と答弁案を協議する。但し、基本的には会議を開催するのではなく、FAX や電子メールで文案を調整する。合議先は、答弁原案に問題があると考えれば、対案を提案する。

このようにして作成された答弁書案は、局総務課の審査を受けた後、大臣官房総務課の審査を受ける。大臣官房総務課の審査が終われば、内閣法制局の事前審査となる。なお、後述のとおり内閣法制局が審査日程を指定しているため、府省内の作成にかけられる日数は2～3日程度である。こうした時間的制約のため、質問主意書の内容によっては、答弁案の作成や府省内外との調整に時間がかかり、作成担当者が徹夜作業をすることもある。

四 事前審査（内閣法制局）²⁵

内閣法制局は「質問主意書に対する内閣の答弁書の検討も、重要な職務の一部」²⁶と認識しており、府省が内閣総務官室に答弁書を提出する前に、同局が事前審査²⁷を行う。主担当は、意見事務担当の第一部²⁸となる。但し、稀に国会で審議中の法案などに関する答弁書の場合は、審査を担当した部が担当する。現在は、かつてよりも質問主意書が増加してきたため、第一部の業務で質問主意書関係が大きくなってきた。なお、法令ではないので、この事前審査を「予備審査」と称しない。

事前審査に際しては、法令と同様の体制で行う。基本的には、参事官及び補佐する事務官が、関

係府省の担当者と呼んで行く。府省の担当者は、課長補佐級職員が中心となるが、法令担当補佐が中心になるか、業務担当補佐が中心になるかは、案件によって異なる。また、複数の府省が関与する答弁書の場合は、複数の府省の担当者が同席することもある。ちなみに、府省側の担当者が課長補佐となるのは、法令と同様である²⁹。

審査の観点については、法令（憲法、法律、政令、閣議決定）の解釈などに関わる法律関係の答弁事項と、事実について答弁する事実関係の答弁事項とで異なる。前者の場合、これまでの解釈や他の法令との整合性という観点から精査する。後者の場合は、①答弁漏れ、②答弁の統一性、③見解の所在、という3つの観点を中心に精査する。

なお、答弁の統一性とは、異なる議員から出された質問主意書に対し、各府省共通する答弁事項について異なる府省が答弁する場合、答弁の内容や記述の詳しさについて、統一性を保とうとする観点である。

また、見解の所在とは、答弁書で示されている見解が、内閣としてのものか、特定府省のものかを明確にすることである。答弁事項において主語が明記されていない場合、それは内閣の見解である。他方、「外務省としては」などと府省の主語がある場合はその府省の見解であって、閣議決定を経る答弁書であっても、内閣の統一見解とはならない。同様に、府省令や大臣通達について答弁書で言及する場合、その府省のものであることを明確にするため、府省令や通達の番号も明記させる。一方で、答弁書で示される事実関係について、審査時に府省担当者が持参した資料と答弁書を突きあわせるものの、府省の示す資料が事実かどうかまでは、内閣法制局として確認できない。

事前審査に関わる時間は、案件によって異なる。通常は、質問主意書が提出された時点で、土日を含めて7日以内という原則から、答弁をする閣議の日が決まり（定例閣議は毎週火曜日と金曜日に開催）、そこから逆算して、事務次官等会議の日（閣議前日）、内閣総務官室への提出の日（閣議前々日）が決まる。内閣法制局の事前審査は、内閣総務官室への提出前に終えなければならず、参事官が質問主意書の内容や量から審査時間を推定して事前審査の日時を指定し、それが担当府省へ連絡される。担当府省が提出日時の変更を求める場合もあり、国会業務などの合理的理由ならば相談に応じることもあるが、法制局の立場の方が強いいため、基本的には指定どおりとなる。

なお、憲法解釈に関する質問主意書のように、法制局自身が答弁書作成担当となる場合もある。そのときの答弁書作成過程は、次のとおりとなる。

まず、第一部の担当参事官が答弁原案を書き、それを他府省の答弁書と同様の観点で自ら確認する。確認を終えたら、参事官は稟議書を作成して印を押し、自らその稟議書を持って回る。持ち回るのは、参事官→第一部長→総務主幹→次長→長官の順となる。このなかで、総務主幹は審査権限を持たないが、法制局として事務的に問題ないことを確認するため、稟議書に印を押し。一方で、他の部長は稟議書に印を押し。参事官自身が閣議請議書の作成手前までの過程を一貫して済ませてしまうため、もっとも早い場合は、1時間程度で作成から長官決裁まで終わってしまうこともあると言う。

【図表 1 閣議請議書の例】

<div>厚生労働省発基第0307001号 平成19年3月7日</div> <div>内閣総理大臣 安倍晋三 殿</div> <div>厚生労働大臣 柳沢伯夫</div> <div>参議院議員福島みずほ君提出自己管理型労働制の 検討過程等に関する質問に対する答弁書について</div> <div>標記について、別紙のとおり閣議を求めます。</div> <div>日本国政府</div>
--

出典：厚生労働省大臣官房総務課総括審査係『質問主意書答弁書閣議請議書副本』に所収されていた原本を
2008年3月27日に同課情報公開文書室にて閲覧し、手書で記録した（複写不可であったため）ものを元
に復元。実物の枠線及び「日本国政府」の文字は、黄緑色である。

五 閣議請議（府省）

内閣法制局の事前審査が終わると、府省の答弁書作成担当課は、閣議請議のために稟議書を起案する。稟議は法令と同様であり、担当局と大臣官房の稟議を経る³⁰。また、時間の制約があるため持ち回り方式である。

そして、稟議が済むと、府省の大臣官房総務課と担当課は、答弁書を閣議に提出するため【図表 1 閣議請議書の例】のとおり「〇〇君提出〇〇に関する質問に対する答弁書について」「標記について、別紙のとおり閣議を求めます」と記した請議書、すなわち表書きを作成する。答弁書は大臣印を押した閣議請議書を表紙に付けて、閣議前々日までに内閣総務官室へ提出される³¹。

なお、たいていの府省では、国会業務と閣議業務のどちらも官房総務課で所管しているが、法務省は官房秘書課、財務省は官房文書課、農林水産省は前者を官房総務課、後者を官房文書課でそれぞれ所管している³²。

また、各府省とも、答弁書の閣議請議書については専決事項としておらず³³、大臣決裁を経ている。但し、農林水産省は「法律案、政令案、質問主意書に対する答弁書等であって農林水産省が主として所管するものでないものについて閣議を請議すること」を副大臣の専決事項としている。また、財務省、経済産業省、国土交通省も、「法律案、政令案等」として答弁書とは明記していないものの、同様の事項を副大臣の専決事項としている。つまり、これら4省は、他府省が答弁作成の主担当となっている答弁書の中で自省に関係するもの、すなわち合議事項を含む答弁書については、閣議請議に当たって副大臣専決を認めている。

六 閣議決定（内閣）

正式には、閣議請議書は大臣から内閣総理大臣に提出されることになっているが、実際の事務手続では、閣議の前々日の正午までに府省の官房総務課から内閣総務官室に提出される³⁴。

内閣総務官室は、提出された答弁書について、内閣法制局の事前審査が審査を終えているか、電話で同局第一部に問い合わせる。同局では、内容に変更がないこと、あるいは修正点などを確認して、担当参事官が電話で返答する。つまり、法令審査と比べて簡略化されているのであり、法令のように「長官の印が押された請議書が内閣官房に回付される」³⁵ ことはない。

同時に、内閣総務官室においても、書式などに遺漏がないか精査する。法制局と総務官室の最終確認を終えた答弁書は、翌日の事務次官等会議に提出される。なお、法案と異なり、法制局長官が印を押した表紙は付かない。

内閣総務官室は、次官会議に提出される状態になった時点で（すなわち総務官室と法制局の確認後）、答弁書を国会内の総務官室に運んでおく。運ばれた答弁書は、国会内の総務官室で厳重に保管される。

また、答弁書には、「内閣総理大臣 〇〇」のように内閣総理大臣の肩書きと名前（外遊などで不在の場合は「内閣総理大臣臨時代理 国務大臣 〇〇」となる）で、「参議院議長 〇〇殿」の

ように当該議長宛に「参議院議員〇〇君提出〇〇に関する質問に対し、別紙答弁書を送付する」と記された内閣総務官室作成の表書きが付されている。

そして、次官会議での了承と閣議決定がなされ次第、直ちに事前に運び込んだ答弁書を国会の議案課に持っていく。但し、衆院から出されたものは衆院だけ、参院から出されたものは参院にだけである。また、あわせて首相官邸内の内閣記者会に答弁内容を知らせる³⁶。

七 答弁書受領（国会）

国会の事務局議案課に送付された答弁書は、質問主意書と同様に、議案課長から議長までの決裁を経る。また送付と同時に、質問主意書を提出した議員室に答弁書受領の内線連絡を行い、答弁書の副本を手交している。そして、答弁書を印刷したものは、質問主意書と同様に文書函を通じて院の全議員に配布される。但し、質問主意書と同様に、院を越えて配布することはない。

なお、答弁書の印刷は、国会の事務局が行うのではなく、答弁書作成を担当した府省の担当課で行われる。なお、細田官房長官は「答弁書の印刷を頼むと、1部数百円かかる可能性もある。（答弁書の作成は）行政サービスとしてやっている」と述べ、答弁書の印刷作業も「行政上の阻害要因」の原因であるとの見解を示している³⁷。

以上の過程を整理したものが【図表2 質問主意書に対する答弁書の作成過程】³⁸である。

八 答弁延期手続

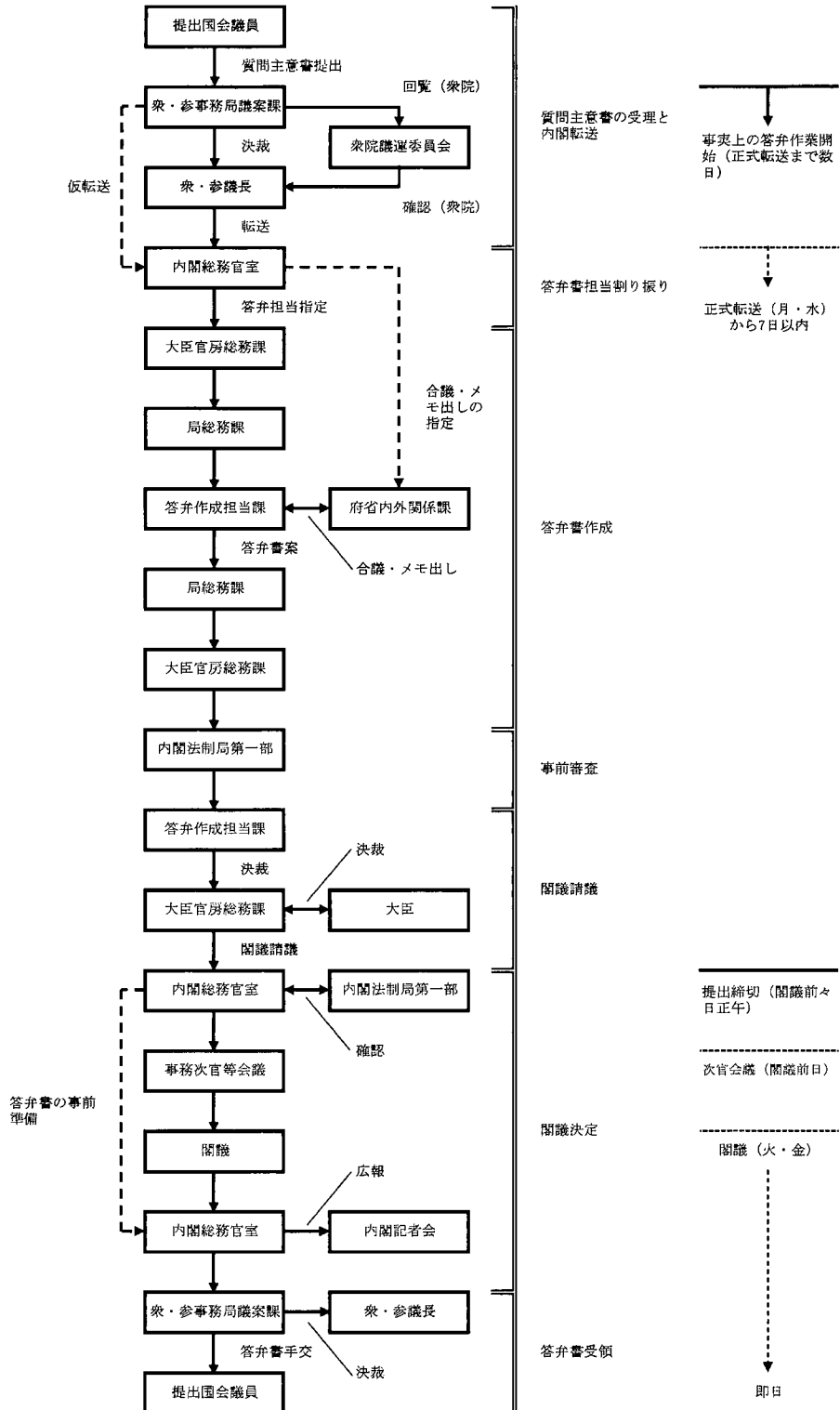
政府は、国会法に基づいて、答弁期日を延期することができる。答弁延期をするのは、「質問が専門的であったり広範多岐にわたったりするなど」して、「答弁書の作成に必要な調査や関係省庁間の調整に時間を要することなどから」「期限内に答弁をすることができないとき」とされている³⁹。

答弁を延期する場合は、まず府省の答弁作成担当課が質問主意書を提出した議員に、答弁期日を伝え、内諾を得る。内諾を得るのは、議長から内閣に転送された直後で、答弁書作成担当課の職員が議員室に電話で問い合わせる。

府省大臣官房総務課は、提出議員から内諾が得られてから、答弁期日を明記した答弁延期の閣議請議書を内閣総務官室に提出する。但し、答弁延期については、内閣法制局による事前審査は行っていない。また、答弁延期についても閣議を請議することに違いはないが、多くの府省が「質問主意書に対する答弁書の延期について閣議を請議すること」を専決事項としている⁴⁰。専決規定を設けているのは、内閣府（部局長）、総務省（局長）、法務省（事務次官）、財務省（事務次官）、厚生労働省（部局長）、農林水産省（事務次官）、環境省（事務次官）である。なお、専決する局長や部局長とは、「当該専決事項に係る事務を分掌している局長等」を指す。

そして、内閣総務官室に提出された後は、法制局の過程を除いて答弁書と同じ過程を経て、閣議決定がなされる。答弁延期通知も答弁書と同様に、内閣総務官室から国会の事務局議案課に届けられ、議案課から議員に届けられる。印刷についても、答弁書と同様である。

【図表 2 質問主意書に対する答弁書の作成過程】



第二章 答弁書作成過程の特徴

一 受動的かつ強制的な政策過程

政府が質問主意書に対する答弁書を作成する行為は、法律や政令などの立法形式、施政方針演説や記者会見などでの「公式に表明された政府の活動方針」と同様に、「政策決定行為の一部」と考えられる⁴¹。

但し、一般的に考えられる政府の政策決定行為と、答弁書の作成過程では、大きく異なる点がある。それは、前者が政府による能動的な行為であるのに対し、後者が意思決定を促される受動的な行為であることだ。特に、答弁書では、課題選択、決定時期、意思表示の有無、いずれも国会議員によって決定付けられ、官僚からすると受動性のみならず強制性もあることになる。

たとえば、法案であればどのような分野を選ぶのか、内容をどうするのか、いつごろの提出を目指すのか、そもそも法案を策定するのかと、状況によって完全ではないにしても一定の自由度が、政策分野を担当する官僚にある。他の行政計画や方針表明についても同様である。

ところが、答弁書の場合、課題を選択するのは国会議員であり、時期についても同様である。答弁時期を延期したとしても、無制限に延期できるわけではない。また、意思表示については、内閣法制局が答弁漏れの観点から事前審査を行っていることもあり、たとえ「答弁を差し控えたい」や「お答えすることは困難である」との答弁であったとしても、答弁をしないという意思表示を強いられたという見方もできる⁴²。よって、無視するという選択肢がないことから、意思表示の有無についても強制性が認められる。

城山英明らは、法案や計画など、府省の政策形成過程について「創発、共鳴、承認（オーソライズ）、実施・評価」の4つの段階」に整理しており、なかでも「課題認識とイニシアチブ」によって政策を発案する「創発」について「内部からの自発的創発」「外部からの指示・圧力による受動的創発」「制度的創発・義務的創発」に分けている⁴³。これに則って整理するならば、答弁書は「受動的創発」と「義務的創発」が組み合わされた強制的創発ということになる。

また、合議やメモ出しを内閣総務官室が指定することになっているため、他府省を交えた政策決定を強制される場合があることも、軽視すべき要素ではないだろう。特に、合議指定については、1時間ルールで異議申し立てができるとしても、留意しなくてはならない。なぜならば、合議指定がなければ、ある府省が質問主意書にかこつけ、特定の政策について自府省のみで意思決定をし、それを閣議決定で政府全体の方針とすることができるが、合議指定があれば、その政策決定について合議先の他府省の承認が必要となるからだ。無論、同様の問題は、首相や官房長官の国会での口頭答弁でも起こりうるが、調整が不調のまま所管大臣の責任で答弁できる口頭答弁に比べ、答弁書は閣議決定の文書として残るため、調整を不調のままとすることはできない。

このように、答弁書の政策過程は、他の政策過程よりも、受動的であり、かつ強制的であるといえる。

二 時間的な制約

国会法第75条第2項は「内閣は、質問主意書を受け取った日から7日以内に答弁をしなければならない。その期間内に答弁をすることができないときは、その理由及び答弁をすることができる期限を明示することを要する」と定め、原則として7日以内の答弁を政府に課している。また、同法が「内閣」と答弁主体を明記していることから、答弁書は閣議決定の対象となっている。

そのため、答弁書の作成に当たっては、閣議決定手続に要する時間を考慮しなければならない。

まず考慮しなければならないことは、定例閣議が一週間に2回（火曜日・金曜日）しか開けないことである。つまり、正確に言えば「受け取った日から7日以内」の閣議で答弁書を決定しなければならない。しかも、「7日以内」には土休日も含まれるとされている。すると、月曜日に質問主意書が転送された場合、その週の金曜日の閣議で答弁書を決定しなければならないのである。

次に、内閣総務官室は、閣議案件について2日前の正午までに提出することを各府省に求めており、実質的にはこれが提出締切となっている。金曜日に閣議決定をする場合、水曜日の正午までに閣議請議書を添えた答弁書を内閣総務官室へ提出しなければならない⁴⁴。

さらに、閣議請議を行うためには、内閣法制局の事前審査を済ませていることが、実質的な要件となっている。法制局の事前審査日程は質問主意書によって異なるが、たとえば総務官室への提出前日の午後に指定された場合は、それまでに答弁書の作成と関係府省・部局との調整、大臣官房総務課の法令審査を終えていなければならないこととなる。月曜に転送され、水曜日の正午に内閣総務官室へ答弁書を提出するとすれば、各府省が答弁作成に費やせる時間は、月曜から火曜日の午後までの30時間前後となる。質問主意書の内容によっては、作業が複雑になることも十分に考えられ、担当者が徹夜作業をすることになってもおかしくない。

しかしながら、2つの点に留意しなければならない。

一つは、実質的な答弁書作成作業が、衆参事務局が質問主意書を受理した時点から始まっていることである。衆参事務局が質問主意書を受理してから、月曜または水曜の定例転送日まで、タイムラグがあり、実質的には答弁書作成に用いられている。たとえば第168回国会⁴⁵の衆議院では、397件の質問主意書が提出され、議案課が受理してから内閣に転送されるまで、1件につき平均4.97日かかっている⁴⁶。

もう一つは、政府の必要に応じて、答弁延期が可能なことである。実際、第151回国会⁴⁷の衆議院では、136件の質問主意書が提出され、128件の答弁書で答弁を延期している。一方で、第168回国会の衆議院では、397件のうち答弁を延期したものはない。これは、政府が前述の「衆議院議運理事会合意（2006年6月）」を尊重しているためと考えられる⁴⁸。但し、7日以内で答弁するよう努めることが、直ちに時間的制約の強化につながるとは限らない。「答弁を差し控えたい」あるいは「お答えすることは困難である」との趣旨の答弁が増えているという指摘もあるからだ⁴⁹。

つまり、答弁書作成には国会法と閣議手続による厳しい時間的な制約があることは疑いないが、それが見かけほどでないことには注意しなければならない。

三 手続の厳格性

井上誠一によると⁵⁰、国会口頭答弁では、大臣官房総務課が質問予定事項を各局に振り分け、各局総務課が各課に振り分ける。各課は答弁案を作成し、持ち回り方式で閲覧される。そのとき、閲覧者が適宜、修正していく。不在者の閲覧は不要であり、局長以外の回覧が省略されることもある。最終的には官房長の閲覧で答弁内容が確定となる。それを清書し、各局の答弁もまとめられ、関係局長から大臣への説明に供される。

井上は、国会口頭答弁の作成手続の特徴として「極めて簡略化された方式」であることを挙げている。具体的には、稟議書が作成されない、閲覧者が必要最小限、閲覧者が原案を自由に修正する、持ち回りによる閲覧、すべての案件に優先、以上の5点を示している。

これに対し、同じ国会答弁であっても、答弁書の作成手続は前述したとおり複雑である。すなわち、質問事項の振り分けは、合議やメモ出しも含めて内閣総務官室によって行われる。各課は指定に応じて答弁案を合議に付さなければならない、答弁案は官房総務課と内閣法制局の審査も受けなければならない。関係部局や他府省との合議を経て固まった答弁案は、局と大臣官房の稟議を経て、最終的には大臣決裁を受ける。それから、大臣官房が閣議請議を内閣総務官室に提出し、事務次官等会議を経て、閣議決定を受ける。

井上が挙げた国会口頭答弁の特徴と明確に異なるのは、稟議書が作成される、閲覧者が必要最大限、決裁者が自由に修正できない、との3点である。つまり、答弁書の作成手続は国会口頭答弁と逆に、厳格化された方式といえることができる。両者の違いが、閣議決定の有無に起因することは明白である。

一方で、答弁書と同じく閣議決定事項である政令の手続⁵¹と比較すれば、どうか。

政令案は、原案を担当課で作成した後、官房総務課の審査を受けてから、各府省との協議に付される。組織関係の内容を含めば、総務省に協議前の事前説明をしなければならない。各府省との協議が済むと政令案は内閣法制局の審査にかけられ、法案と同等の審査を受ける。その後、答弁書と同様に、大臣官房が閣議請議を内閣総務官室に提出し、事務次官等会議を経て、閣議決定を受ける。

このように政令案と答弁書の手続は概ね類似しているが、異なる点は、政令案が府省内での合意後に各府省との協議に付されることと、法案と同等の審査を府省内と法制局で受けることである。前者については、答弁書が合議に指定された府省という合意の枠が事前にはめられているのに対し、政令は影響が及ぶと考える関係府省の合意をそれぞれ得なければならない。後者については、答弁書が前述のとおり法令との整合性や他の答弁との統一性について審査するのに対し、政令案は大枠から細部まで読会制で徹底的に詰める。法制局の取り扱いの差は、閣議請議後の本審査にも表れており、答弁書が法制局へ転送されずに電話確認で済ませるのに対し、政令案は法案と同じく総務官室から法制局へ転送される。

よって、答弁書の作成手続は、口頭の国会答弁と比べればはるかに厳格であるが、政令よりは若干緩やかだと言える。

四 突発的な答弁機会

予算や法令などの政策過程は、通常、予算のライフサイクルを柱とする一年間の政策サイクルに組み込まれている。また、その内容についてもほとんどは各府省のイニシアチブに基づく。そのため、府省が業務の時期と内容を予期することは難しくない。

国会口頭答弁の政策過程は、法令などと比べると予期することが難しい。国会の日程は、府省の権限外にあり、しばしば与野党の合意や衝突で変更となることもあるからだ。とはいえ、府省が国会日程をまったく予期できないわけではない。なぜならば、多くの場合、本会議や委員会が開かれるのは、内閣提出法案、すなわち府省が作成した法案を審議するためであり、広い意味で言えば府省の政策過程に組み込まれている。また、国政調査を目的として開かれる委員会についても、通常国会の最初や大臣就任後に行われる大臣所信に対する質疑であることが多い。何より、参院で与野党が逆転している場合を除いて、与党の了承なく本会議や委員会が開かれることはない。よって、法令などの政府内過程と比べれば多くの波乱要因があるとしても、その時期や内容のある程度は予期できるのである。

ところが、質問主意書に対する答弁書については、府省がそれを予期することはまったくできない。国会議員は、国会開会中ならば質問主意書をいつでも提出できる⁵²。その内容についても「国政全般にわたって」⁵³質問できるため、すべての府省が対象となる可能性があり、どの府省が作成を担当することになるのかは提出されるまで分からない。さらに、国会内や議員の所属政党内の合意形成も不要⁵⁴で、議員一人の一存で提出できるため、質問主意書の提出を事前に察知することも、議員が予兆を示さない限り不可能である。

府省から見れば、この突発性をもっとも悩ましい点かもしれない。なぜならば、国会の口頭答弁対応も含めて一定の計画や想定に基づいて業務を遂行しているところに、まったく予期せぬ業務として答弁書作成作業が入ってくるからである。それも、時間的な制約から緊急性が高く、閣議決定の必要から手続も厳格な業務である。場合によっては、高度に専門的な答弁を作成したり、他部局や他府省との調整をしたりすることも求められる。業務の繁忙期に提出された場合には、作成担当者が答弁作成を優先させるために、業務を滞らせてしまうこともあるだろう。おそらく「行政上の阻害要因」という質問主意書に対する不満は、この突発性に由来するところが大きいのだろう。

他方で、府省が突発的に答弁機会を求められることを、単に「行政上の阻害要因」と見なすことには問題もある。なぜならば、質問主意書の突発性は、国会議員から見れば機動性ということになり、長所になるからである。つまり、議員一人の関心に応じて、適切と考えるタイミングで、質問すべきと考えることを政府に質問できることを、質問主意書の突発性は意味している。府省から見ても、それは議員からの情報提供や示唆とも考えられるし、適切な時期に説明責任を果たす機会になり得る。状況によっては、他府省との政策協議を進展させたり、適切なタイミングでの政策転換のきっかけとなったりする可能性もある。実際、質問主意書が必要な施策を実施するきっかけとなったり、政策転換につながったりした例もある⁵⁵。

五 行政見解としての答弁書

答弁書は、閣議決定を経て首相名で出されるものの、ほぼ純然たる行政見解だと考えられる。それは、答弁書作成過程における2つのことから明らかである。

一つは、徹底したボトムアップ型の手法によって作成されることである。これまで見たとおり、答弁書の原案は担当課の課長補佐や係長などが書き、それを必要に応じて他府省の関係課が合議した上で、担当課、局総務課、官房総務課、内閣法制局の了解・審査を経ていく。そして、法制局の審査が終わると、閣議請議の稟議書を付けられた答弁書案が、担当課から局総務課、官房総務課を経て大臣に至る。つまり、大臣が答弁書を目にするのは、閣議提出直前で、ほぼ答弁書の内容が固まった後ということになる。関係各課や法制局の同意を経ていることと、閣議決定までの時間的な制約を考えれば、その段階で修正を加えることは、たとえ大臣であっても容易でないだろう。

無論、作成に関与した各課は、大臣の考え方を忖度して答弁書を作成しているのかもしれない。政治判断や大臣個人に及ぶことであれば、答弁作成時に大臣の意向を確認したり、場合によっては答弁案を見せて指示を受けたりすることがあるかもしれない。大臣の中には、答弁書について積極的な指示を出す者もいるかもしれない⁵⁶。だが、これらの可能性はいずれも非公式なチャンネルによるもので、作成の主導権が行政機構にあることと、答弁の作成段階に大臣が含まれていないことに違いはない。

もう一つは、与党審査を要しないことである。閣議決定となる案件の中で、法案は与党の了解がなければ閣議に提出できない慣行となっている⁵⁷。一方で、答弁書は与党審査の対象となっていない⁵⁸。これも大臣の意見と同様に、担当者が与党の意向を忖度したり、意見を聞いたりする可能性を否定するものではない。だが、通常の作成過程では、与党は一切関与しないこととなっている。

このことは、答弁書の内容に与党からの介入がなされる可能性を減じている一方で、答弁書について与党が政治的な連帯責任を負わないことを意味している。それによって、答弁書は、政治的な操作が加わりにくいという面を有しているのだが、逆に大胆な政治的判断が明示されにくいという面も有している。よって、いわゆる玉虫色の答弁になりやすい構造がある。

つまり、首相の名前が付された答弁書は、政治判断を行った「政治の長」としての首相の見解を意味するのではなく、あくまで行政機構の内部で固めた答弁書を承認し、正統性を与えた「行政の長」としての首相の見解であることを意味している⁵⁹。

但し、答弁書が行政見解であるとしても、それは単純に答弁書の限界を示すものではない。確かに、首相の名前で出されながら、政治判断の示される余地がほとんどないことは、一面で答弁書の限界である。しかしながら、それは、ボトムアップ方式で慎重な審査が加えられた行政見解が示されることの意義と相殺されるわけではない。別の面から見れば、広範な領域と高度な専門性を有する行政機関の公式見解が、首相に責任を負う形で示されることは、行政統制の観点から見て有用なのではないか⁶⁰。むしろ、首相や閣僚の政治判断は、国会での口頭答弁で本人の口から示すことができ、口頭答弁と文書答弁の役割分担と考えることもできる⁶¹。

結 論

本論文は、質問主意書の答弁書作成過程及びその特徴について、関係機関へのインタビューや書簡、資料などを基にして明らかにした。この過程は、これまで体系的に示されてこなかった⁶²。

第一章では、時系列的に答弁書作成過程を明らかにした。答弁書は、内閣総務官室で作成担当府省が決定され、府省担当課からのボトムアップで作成され、官房総務課や内閣法制局の審査を経て、閣議決定に向けて固められていく。

第二章では、答弁書作成過程に5つの特徴があることを示した。その過程は、政策過程のなかでも受動的かつ強制的であり、国会法によって時間的に制約され、閣議決定を要するために厳格な手続がとられ、国会議員の一存によって答弁機会が突発的に発生し、答弁書が政治見解でなく行政見解としての性格を有する。

要約すれば、質問主意書の答弁書作成過程及びその特徴とは、国会議員によって強制される行政機構総体の意思表示手続といえる。

さて、本論文で明らかにしたことを踏まえ、序論で示した政府と野党議員の論争に立ち返ってみたい。なぜ、行政は質問主意書を「行政上の阻害要因」と見ているのだろうか。

確かに、「何週間も職員が土曜、日曜を返上して勤務」するのは、尋常なことでない。この面のみを見れば、答弁書作成作業が「行政上の阻害要因」となっていると間違いなく言えるだろう。その原因について、坂口は「膨大な資料を整理」することにあると述べている。実際、2004年8月の衆院議運理事会合意では、資料要求を問題にしている。おそらく、質問主意書が提出されるたび、突発性の問題に加えて、答弁書作成に必要な事案調査や資料作成に時間がかかるのであろう。

一方で、本論文で考察した過程を踏まえると、素朴な疑問も生じる。

まず、同様の調査や資料作成が必要となるは、質問主意書に限らないにもかかわらず、なぜそれを問題にしたのか。法案審議や国政調査などの国会審議、審議会における委員の要求、大臣や事務次官など府省幹部からの指示、他府省や他部局からの照会などでも同様の作業が発生する。

次に、府省内では所管する事項に関して、日ごろから記録や資料を整理していないのか。いわゆる「消えた年金問題」の報道を見ると、していないのが実相のようだが、それでも埋もれた資料を探すことは、上記のように質問主意書に特有の作業とはいえない。

結局のところ、質問主意書が「阻害要因」と考えられるのは、それが行政の意思に沿わない政策過程だからではないだろうか。つまり、行政の意思を達成するためならば、どれだけ面倒な作業があっても「阻害要因」とは考えない⁶³。だが、質問主意書は、行政の意思と無関係、あるいはそれを統制しようとするものだ。それに、強制性や時間的な制約、手続きの厳格性などの答弁過程の特徴があいまって、行政は答弁過程を「阻害要因」と考えてしまうのであろう。

そうであるとすれば、質問主意書に対する行政の姿勢は、まさに行政の国会観を明確に示すものであり、国会の統制に服することへの不満の表れと見ることができる。

注

- ¹ 「平成16年4月2日付閣議後記者会見概要」厚生労働省ホームページ (<http://www.mhlw.go.jp/>)。
 - ² 長妻昭「政府追及の武器を封じる自民&官僚へ叱責を」『月刊現代』2005年1月号87頁。
 - ³ 「質問主意書提出制限 政府から働き掛け」『毎日新聞』2004年8月6日付朝刊。
 - ⁴ 「〈質問主意書〉対立再燃へ」『毎日新聞』2004年8月29日付朝刊。
 - ⁵ 衆議院予算委員会議事録（2005年2月7日）国立国会図書館『国会会議録検索システム』(<http://kokkai.ndl.go.jp/>)。なお、「1500ページに上る答弁書」を引き出した長妻議員は同委員会、批判された質問主意書について「国の施設のテナント」の「54%が無料で入っていた」ことを明らかにしたもので、これをきっかけに財務省が国有財産に関する要項を改正したと反論している。
 - ⁶ 「平成16年8月5日付閣議後記者会見概要」厚生労働省ホームページ。
 - ⁷ 前掲「政府追及の武器を封じる自民&官僚へ叱責を」86-7頁。
 - ⁸ 鈴木宗男編著『鈴木宗男の国会質問主意書全255本』（にんげん出版、2006年）53頁。
 - ⁹ 大森彌『官のシステム』（東京大学出版会、2006年）160-1頁。
 - ¹⁰ 前掲書の注（266-7頁）によると、大森の説明と見解は、林雄介『霞ヶ関の掟官僚の舞台裏』（日本文芸社、2003年）165-8頁の記述を基にしていると思われる（同時に注であげている他の資料には質問主意書に関する記述がなく、林の記述内容に即しているため）。だが、林は本名を明らかにせず、経歴についても「某省に採用されたキャリア官僚」として伏せており、「ミスター主意書」を自称しながら国会法の答弁期間を「2週間」と記すなど初歩的な誤りも散見され、その上「この本をもとにした官僚への取材、批判は」「絶対にやめて下さい」と検証拒否の姿勢を明確にしている（250頁）ため、学術的な資料としての評価は難しい。また、同『絶対わかる法令・条例実務入門』（ぎょうせい、2004年）68-74頁にも質問主意書の作成・答弁過程が具体的に記されているが、答弁延期手続について「議員から延長の手続きをとってもらふ必要がある」（実際は議員による手続は不要）とするなど記述内容に初歩的な誤りが見られ、他の記述も政府全体に共通するのか、それとも林が所属していた省（どこかは不明）独自のものが含まれているのかを確認できず、見解についても後書で所属していた組織と無関係と断っているため、同様に評価が難しい。なお、誰もが自由に書き込めるインターネット百科事典「ウィキペディア」(<http://ja.wikipedia.org/>)も答弁作成過程を具体的に記述しているが、出典や記述者が示されていないため、内容の真偽は不明である。よって、一次資料・情報に辿ることのできない大森及び林、ウィキペディアの質問主意書の作成過程に関する記述について、本論文では参考としていない。
- 以上のほか、鳴谷潤・藤田昌三「質問主意書の制度と現状」『立法と調査』（1988年6月、参議院常任委員会調査室・特別調査室）37-8頁に「答弁書の作成手続」の説明があり、国会答弁を引用して「内閣官房が関係の省庁に回付し、当該官庁で答弁書の原案を作成した後、政府部内で必要な調整をして一つ一つ閣議にかけて、その決定を経て」と記述している。この記述は、参院決算委員会（1982年1月19日）における宮澤喜一官房長官の答弁から引用したもの。
- ¹¹ 衆院規則第160条及び参院規則第154条によると、政府は質問主意書に対して口頭でも答弁できるが、第1回国会から第166回国会まで口頭答弁の例はない。田中信一郎「国会の質問主意書と緊急質問の件数について」（2007年度明治大学政経学会報告、2007年11月17日）による。
 - ¹² 本論文における衆議院及び参議院の事務局に関する過程は、特に断りがない限り、それぞれから得た書面回答を基にしている。衆議院事務局議事部議案課からは2008年3月11日、参議院事務局議事部議案課からは2008年3月13日に回答を得た。
 - ¹³ 但し『参議院先例録（平成十年版）』には、承認しなかった例が記載されているが、それに該当する質問主意書は『参議院公報』の方では記載されていない。前掲「国会の質問主意書と緊急質問の件数について」による。
 - ¹⁴ 内閣総務官室は、内閣総務官が所在する首相官邸、内閣官房と内閣府が入る国会記者会館裏の建物、国会議事堂本館2階と複数の建物に分散配置されている。
 - ¹⁵ 政府や院から配布される公文書などを各議員が受け取るためのロッカー。
 - ¹⁶ 参議院事務局「参議院議員のしおり（平成13年版）」17頁。衆院の転送日も同様の扱いとされており、転送日は衆院ホームページ (<http://www.shugiin.go.jp/>) で確認できる。なお、会期末においてはこの限りでな

い。

- ¹⁷ 本論文における内閣総務官室に関する過程は、特に断りがない限り、インタビュー回答を基にしている。インタビューは2008年3月7日に内閣官房の会議室で行い、小林明生・同室参事官補佐及び久保正之・同室内閣第二担当主査が回答した。
- ¹⁸ 答弁書作成担当の府省を「取りまとめ府省」と呼ぶこともある。また、「政策調整システムの運用指針」（2000年5月30日閣議決定）は、内閣官房の権限について「必要に応じ、一又は複数の府省を調整省として指定し、総合調整において必要な関係府省間相互の政策調整の取りまとめを行わせることができるものとする。この場合において、内閣官房及び内閣府は、所掌事務に照らし最もふさわしい府省を指定するものとする」と規定している。内閣官房内閣総務官室『内閣官房関係訓令・通達集（平成19年）』331-2頁。
- ¹⁹ 各府省は国会内（参議院別館）に国会連絡室を設置し、官房総務課の職員を常駐させている。政府委員制度が廃止されるまでは、政府委員室と呼ばれた。国会連絡室を設置しているのは、大臣を長とする府省のすべてと内閣法制局、宮内庁、金融庁、警察庁、公正取引委員会、人事院、会計検査院、日本銀行、最高裁判所である。
- ²⁰ 「衆議院議員鈴木宗男君提出自民党と民主党の大連立構想に関する再質問に対する答弁書」（2007年11月22日閣議決定）によると、「衆議院議員鈴木宗男君提出自民党と民主党の大連立構想に関する質問に対する答弁書」（2007年11月13日閣議決定）は「内閣官房内閣総務官室において案を作成し、福田内閣総理大臣の決裁を経た」ものである。
- ²¹ 「衆議院議員長妻昭君提出大臣等も知らずに大臣等の印が押されるケースもある専決に関する質問に対する答弁書」（2003年4月22日閣議決定）別表一。なお、専決とは「行政官庁の権限の一部に関する専決権（＝決裁権）を行政機関の内部措置として特定の補助機関にゆだねること」を意味する。西尾勝『行政学（新版）』（有斐閣、2001年）190頁。つまり、内閣総理大臣や国務大臣の決裁権を部下に委ねて、その部下が行使用するのである。
- ²² 府省内過程の説明は、環境庁長官官房総務課「法令事務必携・改訂版」（1993年3月）及び環境省職員のインタビュー回答（2008年4月2日）を基にしている。他府省との過程の違いも考えられるが、同文書「はじめに」に「内閣総務課、内閣法制局、国会事務局等の協力」を得て作成したとあり、答弁書の作成が各府省の主導で行われるものではなく、作成に際して時間的な制約も大きいことから、各府省が独自性を発揮する余地に乏しく、各府省で大きな違いはないと考えた。
- ²³ 府省によっては、局の総務担当課を総務課としていない場合がある。たとえば、外務省アジア大洋州局は地域政策課であり、文部科学省高等教育局は高等教育企画課である。
- ²⁴ 合議には、職務系列上の上位者から同意や承認を得る「タテへの合議」と他の部局や他府省の関係部局に事案の妥当性について承認を得る「ヨコへの合議」があるという。大森彌「日本官僚制の事案決定手続き」日本政治学会編『現代日本の政治手続き』（岩波書店、1986年）95頁。
- ²⁵ 本論文における内閣法制局に関する過程は、特に断りがない限り、インタビュー回答を基にしている。インタビューは2008年3月27日に内閣法制局の会議室で行い、北畠亘・同局長官総務室総務課課長補佐（第一部参事官付事務官の経験あり）が回答した。
- ²⁶ 内閣法制局百年史編集委員会編『内閣法制局百年史』（内閣法制局、1985年）286頁。
- ²⁷ 「事前審査」という用語が正式にあるわけではない。同上『内閣法制局百年史』301頁は「答弁書案については、事務次官等会議に付議される以前に主管省庁からその協議、説明等を受け」「問題点等があれば、これを主管省庁に対し示唆する等して、答弁書の閣議決定に遺憾なきを期している」として、「審査」の語を用いていない。だが、前掲「法令事務必携・改訂版」114-5頁では「審査」と呼んでおり、本文の記述どおり実際に事前の「審査」を行っている。よって、本論文では内閣法制局の作業を「事前審査」と呼んでいる。
- ²⁸ 西川伸一『知られざる官庁 新内閣法制局』（五月書房、2002年）128-131頁。なお「第二部から第四部は審査部と総称」され、「各省庁が立案する法案、政令案」を審査している。
- ²⁹ 同上『知られざる官庁 新内閣法制局』153頁。府省側の担当者が課長補佐であることについて、西川は「課長と同格の参事官にとっては、ものもいいやすいことだろう」と推測している。
- ³⁰ 稟議の具体的な流れについては、たとえば縣公一郎「法令の制定と省庁の意思決定」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学（第4巻）政策と管理』（有斐閣、1995年）124-5頁の図「稟議書型意思決定の流れ」を参照の

こと。但し、答弁書の稟議では、担当局と大臣官房を除くその他の局の決裁は不要である。

- 31 「閣議請議文書は、次官会議の前日（前日が休日の場合は前々日）正午までに」「資料と併せて内閣総務課に届けなくてはならない」。前掲「法令事務必携・改訂版」12頁。なお、同文書では、大臣印ありの表紙（カガミ）と答弁書、質問主意書を綴じた正本を1部と、大臣印なしの表紙を付けた副本を4部、表紙なしの閣議・次官会議用を132部を用意することとされている。
- 32 総務省行政管理局「行政機構図（平成14年版）」258頁及び264頁。農林水産省については、農林水産省大臣官房総務課総括班総括第一係から2008年3月11日に得た文書回答に基づいている。
- 33 前掲「衆議院議員長妻昭君提出大臣等も知らずに大臣等の印が押されるケースもある専決に関する質問に対する答弁書」別表一。
- 34 前掲「法令事務必携・改訂版」115頁。
- 35 前掲『知られざる官庁・内閣法制局』100-1頁。
- 36 官房長官による閣議後の記者会見の際に閣議決定事項を知らせる他、内閣記者会の掲示板に答弁書をはり出す。
- 37 前掲「〈質問主意書〉対立再燃へ」より官房長官の発言を引用。なお、衆参規則では答弁書の印刷配布を議長長の職務としている。衆院規則158条及び参院規則第153条を参照のこと。
- 38 本文の説明より作成。
- 39 「衆議院議員川内博史君提出質問主意書に対する答弁期限に関する質問に対する答弁書」（2001年3月13日閣議決定）。
- 40 前掲「衆議院議員長妻昭君提出大臣等も知らずに大臣等の印が押されるケースもある専決に関する質問に対する答弁書」別表一。
- 41 西尾勝「省庁の所掌事務と調査研究企画」前掲『講座行政学（第4巻）政策と管理』41頁及び75頁。西尾は答弁書について言及していないものの、国会答弁や国会答弁資料の作成も政策決定行為に当たるとしている。
- 42 「衆議院議員鈴木宗男君提出第一六五回国会における質問主意書と内閣答弁書に関する質問に対する答弁書」（2006年12月22日閣議決定）によると、第165回国会の質問主意書318件のうち「答弁を差し控える旨の回答をした部分が含まれる答弁書の数」は、44件あった。
- 43 城山英明・鈴木寛・細野助博編著『中央省庁の政策形成過程』（中央大学出版部、1999年）4-5頁。本書及び城山・細野編著『続・中央省庁の政策形成過程』（中央大学出版部、2002年）では、答弁書についての説明・分析はない。
- 44 但し、土休日は「2日前」のカウントに入らない。よって、火曜日の閣議に提出する場合は金曜日までに内閣総務官室へ閣議請議書を提出しなければならない。
- 45 2007年9月10日～2008年1月15日。
- 46 内訳は、2日87件、4日58件、5日132件、6日68件、7日18件、8日10件、10日5件、11日7件、12日4件、13日4件、17日4件。このうち10日以上24件はすべて年末年始をまたがるもので、2007年12月21日から翌年1月6日まで議長承認が行われなかったことによる。この24件を除けば、受理から転送までの日数は平均4.5日となる。なお、同国会の参院では平均4.13日である。内訳は、0日4件、1日1件、2日31件、4日28件、5日32件、6日9件、7日4件、10日1件、11日4件。なお、0日4件は会期最終日提出のもの、10日以上5件は年末年始をまたがるものである。以上のデータは、衆院及び参院ホームページ（<http://www.sangiin.go.jp/>）の記録から算出した。
- 47 2001年1月31日～同年6月29日。
- 48 「衆議院議員長妻昭君提出手抜き答弁書に関する質問に対する答弁書」（2007年3月27日閣議決定）で、政府は「理事会合意がなされて以降は、当該合意も踏まえて答弁をしている」と述べている。
- 49 質問主意書を活用している鈴木と長妻は、答弁の質が低下したと指摘する質問主意書を提出している。鈴木「第一六五回国会における質問主意書と内閣答弁書に関する質問主意書」（2006年12月13日衆院提出）、長妻「手抜き答弁書に関する質問主意書」（2007年3月19日衆院提出）。他方、衆議院連合意前には答弁延期を問題視する質問主意書も提出されている。川内博史「質問主意書に対する答弁期限に関する質問主意書」（2001年3月6日衆院提出）。
- 50 井上誠一『稟議制批判論についての一考察—わが国行政機関における意思決定過程の実際』（行政管理研究

センター、1981年）57-61頁。

⁵¹ 前掲「法令事務必携・改訂版」による。

⁵² 実際には、事務局職員の勤務時間と会期末という事務的な提出制限がある。

⁵³ 参議院事務局『参議院先例録 平成十年版』（1998年）418頁。

⁵⁴ 与党である公明党は、質問主意書の提出に当たって、衆院議員の場合、政務調査会長と国会対策委員長、参院議員の場合、参院政策審議会長と参院国会対策委員長の事前了承を必要としている。公明党広報部からの文書回答（2008年4月22日）に基づく。

⁵⁵ 注3の長妻の質問主意書の他に、千鳥ヶ淵戦没者墓苑の整備に至った保坂展人「千鳥ヶ淵戦没者墓苑の遺骨収容施設の改善に関する質問主意書」（2001年5月28日衆院提出）やアスベスト使用の原則禁止を導いた中村敦夫「アスベスト禁止措置に関する質問主意書」（2002年5月17日参院提出）などの例がある。保坂の質問主意書についての経過は、保坂展人『次世代政治家活用法』（リヨン社、2003年）31-51頁を参照のこと。中村の質問主意書への答弁書については、坂口厚労相（当時）が「原則として使用等を禁止する方針で検討を進めている」（厚労省ホームページ）と2002年6月28日の閣議後の記者会見で述べている。

⁵⁶ 菅直人は厚生大臣のとき、薬害エイズ問題に関して調査チームを発足させ、その基本方針のなかで「枝野幸男議員の質問主意書」に注意するよう示した。菅は「結果的には、この質問主意書があったために、それに答える義務が厚生省に生じたことになり、まさに「国会からの質問に答えなければならないから、知りたいのだ」という大義名分もでき、仕事がやりやすくなった」と述べている。但しこの質問主意書は、大臣就任前に菅自身が枝野に助言して提出されたものであり、例外的な事例と言えるだろう。菅直人『大臣』（岩波書店、1998年）86-97頁。

⁵⁷ 例外的に与党の了解なしに内閣が法案を国会に提出した例もある。たとえば、2002年の信書便法案の国会提出に当たって、自民党総務会は同年4月23日、「法案の内容は了承せず、国会の提出だけ認めた。竹中治堅『首相支配—日本政治の変貌』（中央公論新社、2006年）173-7頁参照。

⁵⁸ 前掲「法令事務必携・改訂版」84頁及び114頁。また、前掲の公明党文書回答も、「与党として事前了承や提出前の与党内手続きはありません」と述べている。

⁵⁹ 首相特別補佐を務めた田中秀征は、首相の役割として、行政機構の長としての側面と同時に、「国民から選ばれ国会から選ばれた」「政治の長」としての側面があると指摘している。田中秀征『時代を視る』（ダイヤモンド社、1995年）20頁。

⁶⁰ 中郎章は、政府の「拡大路線を押さえ、政策や計画の成長をコントロールする仕組みをつくりだすこと」の重要性を指摘している。中郎章「国が変わる、行政が変わる—国家機能の後退とわが国の行政」同編著『官僚制と日本の政治（新版）』（北樹出版、2001年）26-7頁。

⁶¹ このことは、答弁書の決裁や閣議決定に際して、首相や大臣が十分に精査しないことを免責するものではなく、正統性を付与する者として、相応の責任があることは言うまでもない。だが、実際には、大臣が答弁書を精査していないと伺わせることが起きている。2006年1月30日の衆院予算委員会は、「米国産牛肉の輸入再開に関する」中川昭一農水相の答弁をめぐって「断続的に中断した」。前年11月18日の答弁書には「米国産牛肉の輸入再開前に日本側が米国内の処理場を査察する必要性が書かれていた。にもかかわらず、実際に査察団が派遣されたのは輸入再開を決めた後」であったため。「中川農水相、辞任を否定」『朝日新聞』（2006年1月31日付朝刊）。このことについて、中川は同委員会で「答弁書でお答えしたものと違うことが現実がありました。他方、十二月十二日に輸入再開を決定いたしましたのは、農林水産大臣、つまり私でございます」「閣議決定どおりにしなかった」と答弁している。「衆院予算委員会議事録」（2006年1月30日）。

⁶² 前掲「法令事務必携・改訂版」にはフローチャートもあるが、仮転送など非公式な過程や国会の過程を含んでいない。また、東京大学法学部第5期蒲島郁夫ゼミナール編『参議院の研究：第2巻 議員・国会編』（木鐸社、2005年）515頁には「質問書の流れ」「答弁書の流れ」としてフローチャートが示されているが、独自の研究に基づくものではなく、前掲「質問主意書の制度と現状」を元に作成したとしている。その図も、内閣官房・事務次官等会議→各関係省庁→閣議→内閣総理大臣とする簡略的なものであり、各省庁への回付に次官会議が関与するとの誤りもある。

⁶³ 田中秀征は、日本の官僚組織を「独立した政治的意思を持って社会的影響力を行使する」「行政党」と評している。田中秀征『[行革論集] 民権と官権』（ダイヤモンド社、1997年）5-9頁。